

## RECOMENDAÇÃO CONJUNTA DPU/MPF/MPPA/DPE/PA

Belém, 28 de março de 2020.

À Sua Excelência o Senhor

**HELDER ZAHLUTH BARBALHO**

Governador do Estado do Pará

Às Suas Excelências as(os) Senhoras(es)

**PREFEITAS(OS) DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ**

Ementa: **URGENTE.** Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Direito fundamental à saúde. Necessidade de medidas de distanciamento e de isolamento social. Carreatas e manifestações populares. Municípios do Estado do Pará. Risco à ordem social, à segurança e à saúde pública.

1. CONSIDERANDO que a Defensoria Pública é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida constitucionalmente, enquanto expressão e instrumento do regime democrático, da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa em todos os graus dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma dos arts. 5º, LXXIV e 134 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

2. CONSIDERANDO tratar-se o Ministério Público de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição da República e do art. 1º da Lei Complementar n.º 75/93;

3. CONSIDERANDO que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do **Novo Coronavírus (COVID-19)** constituía uma Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, bem como, em **11 de março de 2020**, classificou a situação mundial como uma **Pandemia**, prevendo as seguintes medidas de saúde pública para diminuição da transmissão de doenças infecciosas sem vacina ou tratamento farmacológico específico e enfatizando a sua adoção em relação à COVID-19: proibição de grandes aglomerações; fechamento de escolas e outras medidas; restrições de transporte público e/ou de locais de trabalho e outras medidas; e quarentena e/ou isolamento;

4. CONSIDERANDO que é fato notório a crise sanitária atravessada pelo mundo em decorrência da pandemia de COVID-19, contabilizando-se mundialmente, até aqui (28 de março de 2020, 18h30), mais de meio milhão de infectados e de 30 mil mortos ao redor do mundo<sup>1</sup>;

5. CONSIDERANDO, ainda, que esses números possam causar algum impacto em termos absolutos, em termos relativos é certo que não impressionam. Meio milhão e 25 mil pessoas, equivalem, respectivamente, a 0,0065% e 0,000325% da população do planeta. No Brasil, apenas no ano de 2017, contabilizaram-se mais de 65 mil homicídios<sup>2</sup>. Não é disso, portanto, que se trata;

6. CONSIDERANDO que o que verdadeiramente impressiona, em relação à COVID-19, são os dois fatos a seguir relacionados<sup>3</sup>: **(1)** a diferença entre a velocidade de propagação da doença e do número de óbitos nos diversos países. Compare-se, por exemplo, a Coreia do Sul<sup>4</sup> com a Itália<sup>5</sup>; e **(2)** a aparente constância no momento em que o crescimento exponencial do número de infectados passa a ser verdadeiramente percebido, aproximadamente

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/south-korea/>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/italy/>. Acesso em: 28/03/2020.

um mês após detecção do primeiro caso. Veja-se, por exemplo: Suécia<sup>6</sup>, Estados Unidos<sup>7</sup>, Austrália<sup>8</sup> e o **Brasil**<sup>9</sup>;

7. CONSIDERANDO que esse segundo fato impõe o reconhecimento, baseado em dados empíricos, de que o pior está por vir e é iminente, exigindo-se redobradas cautelas sanitárias;

8. CONSIDERANDO estudo conduzido e divulgado pelo *Imperial College COVID-19 Response Team* em 26 de março de 2020<sup>10</sup>, do Imperial College de Londres, uma das mais respeitadas instituições de pesquisa da Inglaterra, que projeta o impacto da pandemia e estima mortalidade e demanda dos sistemas de saúde baseado em dados da China e países de primeiro mundo, consideradas estratégias de mitigação e supressão;

9. CONSIDERANDO que estimam os pesquisadores que, em cenário de ausência de intervenções, a COVID-19 resultaria em **7 bilhões de infectados e 40 milhões de mortes** globalmente neste ano de 2020;

10. CONSIDERANDO que estratégias de mitigação com foco na proteção de idosos (60% de redução em contatos sociais) e no retardo do ritmo de transmissão/contágio (40% de redução em contatos sociais da população em geral) poderiam reduzir pela metade as consequências, com 20 milhões de vidas salvas; todavia, nesse caso, predizem os pesquisadores que os sistemas de saúde de todos os países seriam rapidamente levados à exaustão, com maior gravidade para aqueles países (notadamente de baixa renda) que dispõem de sistemas de saúde com menor capacidade;

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/sweden/>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/australia/>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/brazil/>. Acesso em: 28/03/2020.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Global-Impact-26-03-2020.pdf>. Acesso em: 28/03/2020. Articulistas australianos fizeram apresentação explicativa de vários dados sobre a disseminação do coronavírus: <https://www.abc.net.au/news/2020-03-26/coronavirus-covid19-global-spread-data-explained/12089028>. Acesso em: 28/03/2020.

11. CONSIDERANDO que sugere a análise que apenas se pode manter a demanda em níveis suportáveis pelos sistemas de saúde com rápida adoção de medidas de saúde pública para suprimir a transmissão (incluindo testagem, isolamento e medidas de distanciamento social para a população em geral), similar àquelas medidas atualmente já adotadas em variados países. Nesse cenário, caso a estratégia de supressão seja adotada rapidamente (no marco de 0,2 morte por 100.000 pessoas por semana) e mantida, então 38,7 milhões de vidas poderiam ser salvas, ao passo que 30,7 milhões poderiam ser salvas se aplicadas tais medidas de supressão no momento em que maior o número de mortes (1,6 mortes por 100.000 pessoas por semana), a denotar que o retardo na implementação de medidas de supressão leva a resultados significativamente piores;

12. CONSIDERANDO que a explicação do primeiro fato decorre de uma multiplicidade de fatores, como: perfil etário da população, clima do país, hábitos culturais e religiosos, estratégias adotadas etc.; alguns mais, outros menos controversos. Há, no entanto, um ponto de relativo consenso e, exatamente por isso, é que a ele se dará ênfase: **o distanciamento/isolamento social é estratégia que se tem mostrado eficaz** no retardamento da velocidade de propagação da doença (fato 1). Retardar a velocidade de propagação é a única forma de mitigar os impactos sobre o Sistema de Saúde, impedindo – ou, ao menos reduzindo –, com isso, o número de mortes evitáveis. Compreenda-se: mortes que decorram não diretamente da doença Covid-19 ou de sua associação a comorbidades, mas de **ineficiência no atendimento médico-hospitalar**;

13. CONSIDERANDO que no Brasil, apenas um mês após confirmação do primeiro caso, todos os estados já registram casos da doença (2.915 no total até hoje), havendo registro de mortes nos seguintes estados: RJ, SP, AM, CE, PE, GO, SC e RS (77 no total)<sup>11</sup>. Mais uma vez, em termos relativos o número pode não impressionar. A velocidade na taxa de propagação da doença, todavia, é muito grave, sobretudo quando considerada com: (i) a deficitária realização de testes da COVID-19 no território brasileiro; (ii) o fato de que os sintomas dessa doença podem surgir até duas semanas após o contágio – ou seja, muitos dos

<sup>11</sup> Disponível em: <https://saude.gov.br/>. Acesso em: 28/03/2020.

futuros sintomáticos de meados de abril já fazem parte dos contaminados de hoje –; (iii) as estratégias de desaceleração até aqui adotadas;

14. CONSIDERANDO que o Ministério da Saúde divulgou uma série de diretrizes para enfrentamento da pandemia, sendo a principal delas o isolamento social. No site oficial consta a seguinte imagem<sup>12</sup>:

**O que você precisa saber e fazer.  
Como prevenir o contágio:**



15. CONSIDERANDO que em virtude dessa orientação, sobretudo a terceira (evitar aglomerações), vários estados, **dentre eles o Estado do Pará** e municípios brasileiros, **inclusive o município de Belém e alguns municípios do interior do estado**, passaram a editar normas jurídicas, cujo propósito é determinar fechamento de estabelecimentos que desempenhem atividades não essenciais. Isso permitirá que as pessoas estejam menos aglomeradas e se impeça o contato, sobretudo durante a fase assintomática da doença.

16. CONSIDERANDO que nos últimos dias, o Ministério da Saúde reiterou as recomendações acima, em diversas entrevistas coletivas de seus representantes (ministro de Estado, secretário executivo etc.);

17. CONSIDERANDO que o isolamento social, mediante fechamento de serviços não essenciais, é medida que vem sendo determinada em **todos os países** que enfrentam a pandemia. Foi estabelecida, inicialmente, na China, depois na Itália, na Inglaterra e nos Estados Unidos, entre outros;

<sup>12</sup> Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br>. Acesso em: 28/03/2020.



18. CONSIDERANDO que o **direito à saúde** é garantido em diversos diplomas normativos internacionais, devidamente incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do Pacto Internacional da ONU dos Direitos Civis e Políticos, da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador), dentre outros;

19. CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Estado, que tem a obrigação fundamental de garanti-lo mediante políticas sociais e econômicas que visem à **redução do risco de doença** e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, nos termos dos art. 196 da Constituição Federal e do art. 2º da Lei 8.080/1990;

20. CONSIDERANDO que compete à União, aos Estados e aos Municípios, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, nos termos do art. 200, II, da Constituição Federal, e o disposto na Lei nº 8.080/1990, sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde;

21. CONSIDERANDO que o direito à saúde se insere no **mínimo existencial** dos seres humanos (STF, ARE nº 745.745 AgR/MG, Rel. Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJe de 19/12/2014), sendo pautado pelos **princípios da prevenção e da precaução** (STF, ADI 5595) que orienta que, em caso de dúvida ou incerteza, deve se agir prevenindo, adotando-se as medidas mais protetivas à integridade física e existencial do ser humano;

22. CONSIDERANDO que a proteção da segurança é indispensável no Estado Constitucional Democrático e, diante da sociedade de risco, os princípios da prevenção e da precaução também devem ser aplicados no Direito à Saúde e na Judicialização da Saúde;

23. CONSIDERANDO a situação de emergência de saúde pública decretada pela Lei nº 13.979/2020, que prevê, em seu art. 3º, a adoção de **medidas de isolamento, quarentena, realização compulsória de tratamentos médicos específicos**, estudo e investigação epidemiológica, dentre outros;

24. CONSIDERANDO que em 26/03/2020 foi editado o Decreto n. 425, que dispõe sobre a consolidação das medidas temporárias restritivas às atividades privadas para prevenção dos riscos de disseminação do novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências;

25. CONSIDERANDO o disposto no **Decreto Estadual nº 609/2020**, republicado com alterações no DOE de 27 de março de 2020, que impôs várias medidas de isolamento social moderado, incluindo a **suspensão do “licenciamento e/ou autorização para eventos, reuniões, manifestações, carreatas e/ou passeatas**, com audiência maior ou igual a 100 (cem) pessoas, de caráter público ou privado e de qualquer espécie” e o **fechamento de *shoppings centers***, bares, restaurantes, academias, padarias, casas de shows e estabelecimentos similares;

26. CONSIDERANDO o elevado risco de que, neste momento, uma contaminação simultânea de grande parte da população do Estado do Pará pelo COVID-19 leve a um **colapso do sistema de saúde**, tanto público como suplementar, em face da virtual insuficiência de profissionais, de equipamentos, de insumos e de medicamentos na rede pública e na rede privada para tratar, ao mesmo tempo, milhares de pessoas com sintomas de Síndromes Respiratórias Agudas Graves (SRAG), tratamento este que, numa quantidade considerável de casos, exige intubação para ventilação mecânica e internação em unidade de terapia intensiva (UTI);

27. CONSIDERANDO que a adoção tardia das medidas de isolamento social recomendadas pela OMS em países da Europa deram causa a crescimentos rápidos e vertiginosos das curvas de demanda da contaminação pelo COVID-19, ultrapassando as capacidades de atendimento dos sistemas de saúde e resultando em milhares de óbitos de pessoas que não tiveram acesso a tratamento médico adequado;

28. CONSIDERANDO que indivíduos e organizações têm usado as redes sociais para convocar a população para participar de **carreatas e outras manifestações coletivas** em diversos municípios do Estado do Pará, contra as medidas de isolamento social impostas pelos órgãos públicos no combate à propagação do COVID-19;

29. CONSIDERANDO, ainda, que, conforme noticiado por veículos de imprensa, manifestações similares, frontalmente opostas às orientações das autoridades sanitárias, justificadas e amplamente divulgadas, de isolamento social, foram realizadas nos últimos dias em alguns municípios brasileiros, a exemplo de Brasília, Curitiba, Ribeirão Preto, dentre outros, gerando **aglomerações e contatos físicos** entre os manifestantes, acirrando conflitos e gerando reações violentas, potencializando, assim, os **riscos à ordem social, à segurança e à saúde pública**;

30. CONSIDERANDO que a **liberdade de expressão não é um direito absoluto**, conforme preconizam os arts. 5º, IV, V e X, da Constituição Federal, e 13, item 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica), e deve ser exercida *de maneira harmônica, observados os limites definidos na própria Constituição Federal, dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas* (STF, HC nº 83.125, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, julgado em 16/09/2003, DJ de 19/03/2004), bem como **encontra limites em outros direitos e garantias constitucionais que visam à concretização da dignidade da pessoa humana** (STJ, REsp 1.567.988/PR, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 3ª Turma, julgado em 13/11/2018, DJE de 20/11/2018);

31. CONSIDERANDO que já foram proferidas **medidas judiciais destinadas a evitar aglomerações**, inclusive havendo provimentos judiciais coibindo carreatas, a exemplo: **(i)** da decisão proferida pela Vara de Plantão da Comarca de Santarém/PA, nos autos do processo nº 0802422-91.2020.8.14.0051, que obistou a realização da manifestação convocada para os dias 28 e 30 de março, a partir das 16:00hrs, com concentração prevista no Museu João Fona e praça Barão de Santarém (São Sebastião); **(ii)** da decisão proferida pela Justiça do Estado do Amazonas, nos autos do processo nº 0643552-77.2020.8.04.0001, que determinou a adoção, com urgência, pelos órgãos de segurança, fiscalização e controle do referido Estado, de medidas destinadas a evitar carreta marcada para ocorrer no dia 30 de março; e **(iii)** da decisão proferida pela Justiça Federal da Subseção Judiciária de São Luís/MA, nos autos do processo nº 0811462-64.2020.8.10.0001, que proibiu a realização de carreta



agendada para o dia 30 de março, às 10h, com saída na Praça do Pescador na Avenida Litorânea.

32. CONSIDERANDO, ainda, que, conforme assinalado na decisão supracitada, proferida pela Vara de Plantão da Comarca de Santarém/PA, nos autos do processo nº 0802422-91.2020.8.14.0051: *“manifestações podem ocorrer de diversas outras maneiras, à exceção da aglomeração física nas ruas, as quais, se realizadas, podem ser vetor da doença de altíssima proliferação pelo contato, conforme exposto na exordial do Órgão Ministerial e reconhecido por diversos órgãos internacionais e internos, a exemplo da Organização Mundial da Saúde e do Ministério da Saúde do Governo Federal”*;

33. CONSIDERANDO, por fim, que os responsáveis por infringir as normas sanitárias e as determinações do poder público supracitadas podem responder, em ação penal, na forma prevista nos artigos 267, 268 e 330 do Código Penal, sem prejuízo das sanções cíveis e administrativas pertinentes;

34. A **Defensoria Pública da União (DPU)**, a **Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE/PA)**, o **Ministério Público Federal (MPF)** e o **Ministério Público do Estado do Pará (MPPA)**, com fundamento nos arts. 5º, I, III, IV, V e VI, da Lei Complementar nº 75/1993, e 4º, I, II, III, VII, VIII e X, da Lei Complementar nº 80/1994 **RECOMENDAM**:

**I - Ao ESTADO DO PARÁ**, na pessoa do Governador do Estado do Pará, que:

a) Adote todas as providências necessárias para evitar que referidas carreatas sejam realizadas em Belém ou em quaisquer outros municípios do Estado do Pará, evitando-se com isso a propagação, intempestiva e acelerada, da COVID-19 como decorrência do descumprimento do isolamento social e da presumida aglomeração de pessoas;

b) Empreenda, por seus órgãos competentes, diligências visando identificar os responsáveis pela convocação e promoção dos eventos,

possibilitando a apuração das responsabilidades em âmbito cível, administrativo e criminal;

**II - Aos MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ**, representados por seus prefeitos, que **cumpram as normas sanitárias**, notadamente as emanadas do Ministério da Saúde e da ANVISA, e as determinações previstas especialmente na Lei Federal nº 13.979/2020 e no Decreto Estadual nº 609/2020, republicado no Diário Oficial do Estado do Pará no dia 27 de março de 2020, bem como **adotem as providências necessárias** para evitar que referidas carreatas sejam realizadas em seu território, evitando-se com isso a propagação, intempestiva e acelerada, da COVID-19 como decorrência da presumida aglomeração de pessoas.

35. Além disso, **REQUISITAM**, com base no arts. 44, X, da LC 80/1994, e 8º, II, da LC 75/1993, que os destinatários informem, **no prazo de 24 (vinte e quatro) horas**, sobre o acatamento da presente Recomendação e sobre as providências efetivamente adotadas para a sua efetivação.

36. Quanto à eficácia da presente Recomendação, pontua-se que, em que pese não possuir caráter vinculativo e obrigatório: **(i)** é meio extrajudicial voluntário e amigável de prevenção de ações judiciais; **(ii)** constitui em mora o destinatário quanto às providências recomendadas (art. 397, p. u., do Código Civil); **(iii)** torna inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado; e **(iv)** constitui-se em elemento probatório em ações judiciais, registrando-se ainda que a manutenção de ação ou omissão em desconformidade com a presente Recomendação poderá implicar no manejo de todas as medidas e ações judiciais cabíveis para responsabilização civil, criminal e administrativa.

37. Dê-se ciência desta Recomendação à Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (**FAMEP**) e ao Conselho de Secretarias Municipais de Saúde no Estado do Pará (**COSEMS/PA**).

Belém, 28 de março de 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00012073/2020 RECOMENDAÇÃO nº 17-2020**

Signatário(a): **SADI FLORES MACHADO**

Data e Hora: **28/03/2020 20:07:52**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MATHEUS DE ANDRADE BUENO**

Data e Hora: **28/03/2020 19:52:29**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **LUANA ROCHELLY MIRANDA LIMA PEREIRA**

Data e Hora: **28/03/2020 19:57:34**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **NICOLE CAMPOS COSTA**

Data e Hora: **28/03/2020 19:50:57**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ADRIANO AUGUSTO LANNA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **28/03/2020 20:07:20**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SUELY REGINA FERREIRA AGUIAR CATETE**

Data e Hora: **28/03/2020 20:24:11**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **WAGNER WILLE NASCIMENTO VAZ**

Data e Hora: **28/03/2020 20:26:54**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PATRICIA DAROS XAVIER**

Data e Hora: **28/03/2020 20:31:44**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JULIANA ANDREA OLIVEIRA**

Data e Hora: **28/03/2020 21:04:54**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **28/03/2020 19:54:58**

Assinado com certificado digital

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 877C597E.A59092B8.07269ECD.4A3D96ED